

论党内监督体制的健全和完善

作者：苏州农业职业技术学院 杨德兴 李洁

[摘要] 党内监督是执政党建设的一个重要组成部分,是执政党自身存在和发展的内在动力。当前,党内监督体制存在的问题主要是监督领导体制不顺、监督管理制度可操作性不强、监督法律法规相对滞后。要健全和完善党内监督体制,宜在坚持双重领导体制的前提下,建立以纵向的上级纪委领导为主,以横向的同级党委领导为辅的体制,同时要完善党内监督制度,制定法律法规,构建监督体系。

[关键词] 党内监督;监督体制;依法治国;监督体系

处于执政地位的中国共产党,比任何时候都需要加强监督,而加强监督首先是要加强和健全党内监督。党内监督是党的一种内在自我约束机制,是使广大党员干部特别是领导干部正确对待和行使人民所赋予的权力,做到为政清廉的重要保证,健全的党内监督和社会监督是保持优良党风的基础。党内监督主要包括党的上级组织对下级组织的监督、下级组织对上级组织的监督、领导班子内部的相互监督、党员群众监督以及党内纪检部门的监督等多种形式。党内监督体制,是指以党的各级纪律检查机关为主体组成的党的工作与纪律监督机制。

一、党内监督体制的历史沿革

[1] 无产阶级政党历来非常重视党内监督问题,马克思、恩格斯、列宁在长期的革命实践中,对党内监督体制进行了初步探索。中国共产党早在建立之初,就注意建立党内监察组织。1978年12月22日,党的十一届三中全会选举产生了新的中央纪律检查委员会,标志着纪律检查组织在党内的全面恢复。此后,党的各级纪律检查组织逐步恢复、健全起来,并不断得到巩固和强化。从党的纪律检查机关在党的各个历史发展阶段所起的作用来看,党内监督是保障我党革除自身弊病、使党永远保持生机和活力的强大动力,党的纪律是党的生命,而保障这种纪律无疑是党的纪律检查组织的神圣使命。

在长期的革命、建设和改革实践中,党的三代领导集体都对党内监督有过重要论述。邓小平同志总结了“文化大革命”的深刻教训,提出要有群众的监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。

在党的十五大报告中,江泽民同志又进一步地提出了治理腐败的正确途径:“坚持标本兼治,教育是基础,法制是保证,监督是关键。”[3]他指出,能不能成功地解决党风监督问题,是加强党的建设需要解决的一个重要问题。“加强对领导干部的监督,最重要的是加强领导班子内部的监督。”[2]以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体,加强了人民监督制度化、法律化建设。江泽民同志指出:“党风是关系到党的生死存亡的问题,如果听任腐败现象发展下去,党就会走向自我毁灭。”

党的十六大以来,随着《中国共产党党内监督条例(试行)》、《中国共产党纪律处分条例》、《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》等一系列文件的陆续颁布和实施,我们党已初步建立了比较完整的党内监督体系。党的十七大第一次把反腐倡廉建设与党的思想建设、组织建设、作风建设和制度建设一起,确定为党的建设的基本任务,对于深入开展党风廉政建设和反腐败斗争、全面推进党的建设新的伟大工程,具有重大而深远的意义。

二、党内监督体制存在的问题

[4] 上述问题的出现,原因固然是多方面的,既有认识上的,也有制度上的,从目前情况来看,党内监督体制上的问题是主要的原因。

1、监督领导体制不顺

对党内监督领导体制作出规定的主要是《党章》第四十三条，该条规定：“党的中央纪律检查委员会在党的中央委员会领导下进行工作。党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下进行工作。”从该条不难看出，作为党的各级纪律检查机关主体的各级纪委是由同级党代会选举产生，接受同级党委和上级纪委双重领导。这种监督领导体制，在确保监督权的行使与到位方面还存在一定的缺陷，主要是监督体制不顺：

一是独立性不强。纪委作为党内专门的监督机关，在同级党委的领导下开展工作，使得它很难独立负责地行使监督权。双重领导实际上是同级党委掌握着实际的权力，各级纪检干部的配备、任免、调动，同级党委的意见起主导作用，人员编制、财政经费、工作生活待遇等一系列问题主要由同级党委、政府决定。上级纪委的领导，实际上主要是业务工作的指导，领导的力度、作用相对较弱。这在客观上导致了各级纪委很难监督同级党委，特别是很难监督同级党委的主要领导。

二是权威性不够。在现行监督体制下，纪委的双重领导难以落实，由于同级党委领导居于主导地位，由此导致对同级党委难以监督，往往形成“虚监”，不利于纪检工作的开展，削弱了纪委实行党内监督的权威性。

三是缺乏必要的监督权。党内监督的核心是对权力运行的监督与制约。纪检人员的监督在干部管理、案件查处、检查督促等各方面缺乏更大的独立权限，致使纪检工作不时陷入被动与受牵制的局面，难以发挥切实的监督作用。

2、监督管理制度可操作性不强

][5] 现行的一些党内监督管理制度从理论上可行，但可操作性不强，在执行过程中，或软弱无力，或变形走样，有违设立制度的初衷。

一是预防监督机制运作不灵。预防监督机制存在的问题主要反映在现有的事前、事中监督制度上可操作性差，防范和约束效能不强。二是公开监督机制不完善。公开监督是党内监督的基本原则，但现行的公开监督机制还很不完善：党务不够公开和党员领导干部的财产不透明，这在一定程度上影响了监督渠道的通畅和有效运行。三是惩处机制亟待进一步完善。惩处作为一种事后监督机制，在实际实行时往往不到位，没有发挥出其应有效力。例如在惩处过程中，有些官员的“关系网”十分复杂，他们往往试图通过各种关系把“大事化小，小事化了”。

3、监督法律法规滞后

建立完整、配套的监督法律法规是实行有效监督的重要条件。虽然我国早在1995年和2000年就分别制定了《关于党政机关县处级以上领导干部收入申报的规定》、《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定（试行）》，党的十六大以来，又陆续颁布一系列文件，但这些规定还仅仅属于党的内部文件，并未上升到法律法规的层面，并没有转化为国家的意志。

6 [党内监督法规不健全的问题主要表现在三个方面：一是没有建立起相互配套的、操作性强的党内监督的规范体系。二是缺乏保障机制，对勇于开展监督者的合法权益缺乏保护措施和激励机制，对抵制、干扰和破坏党内监督的行为缺乏可操作的惩戒标准。

三是有些法律条款对腐败惩处力度还不够，还不足以威慑犯罪分子。例如，目前查出来的巨额不能说明来源的财产，按现行《刑法》以“财产来源不明罪”，最多只能判五年以下有期徒刑，量刑明显过轻。

三、加强和健全党内监督体制的措施

根据对以上问题及原因的分析，可以很清楚地看到，我们现行的党内监督体制有缺陷，已经不能完全适应当前社会主义市场经济体制下的党内监督要求，亟待加强和健全。

建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，这是

党的十七大提出的深化政治体制改革的重要任务,也是通过制度确保权力规范运行的重要任务。如何建立一个能与时俱进,适应新时期要求的党内监督体制呢?根据中共中央总书记胡锦涛同志2008年1月15日在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第二次全体会议上提出的“努力形成拒腐防变教育长效机制、反腐倡廉制度体系、权力运行监控机制,切实提高反腐倡廉建设成效,为全面建设小康社会提供有力政治保证”的要求,总的思路是要建立一个与权力运行相适应的结构合理,配置科学,程序严密,制约有效的监督运行体制。

1、建立起垂直式纵向化的党内监督领导体制

现行的党内监督体制曾经发挥积极的历史作用,但这种体制暴露出职与权的不符、监督机构缺少独立性与权威性等方面的局限,特别是监督权弱于监督对象的权力,已成为党内监督难以到位的体制性因素。因此,对现行的监督体制进行改革调整的核心,就是建立起垂直式纵向化的党内监督领导体制,即在坚持双重领导体制的前提下,建立以纵向的上级纪委领导为主,以横向的同级党委领导为辅的体制。

2、强化党内监督制度建设

加强制度建设,是完善党内监督的关键,是防范腐败的根本所在。邓小平同志曾经指出,廉政建设“还是靠法制,搞法制靠得住些。”

完善党内监督的工作重点在于制度的健全完善、长期落实。对已制定和出台的如建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、产权交易和政府采购等制度的执行情况要加强监督检查,确保落实到位,发挥其应有的约束和规范作用。同时进一步健全和完善述职述廉、民主评议、谈话诫勉、民主生活会、巡视和派驻、重大事项报告、经济责任审计等制度,切实增强其科学性和有效性。

强调加强党内监督,绝不意味着排斥或拒绝党外监督。党外监督包括社会监督、群众监督、舆论监督与民主党派监督等,应努力完善起党内监督和党外监督相结合的监督体系,增强监督合力,提高监督实效。

3、制定和修改党内监督法律法规

要建立和完善权力主体和监督主体两方面的法律法规,使权力主体和监督主体两方面都有法可依、有法必依。一是努力做好监督法律法规的制定工作,形成一套内容正确、形式科学、门类齐全、体系严谨的监督法律体系。二是修改《刑法》相关条款,切实加大对腐败分子的惩处力度。

[参考文献]

[1]韩强.党内监督体制的改革与完善[J].理论学刊,2000,(11):23-24

[2]江泽民.在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话[N].人民日报,1991,07.01(1)

[3]江泽民.在中央纪委第六次全会上的讲话[N].人民日报,1996-01-26(1)

[4][5]刘绍春.党内监督机制存在的问题与对策.

<http://www.bjdj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=32906>, 2007-7-17/2008-3-18

[6]杨剑平.党内监督存在的问题及对策[J].福州党校学报,2000.(4):28-29.

[7]李继东.试论江泽民的权力监督思想[J].广西民族学院学报,2001.(1):60-61.

[作者简介]

杨德兴.国际法学硕士研究生.苏州农业职业技术学院讲师.李洁.经济管理硕士研究生.苏州农业职业技术学院讲师.